

เอกสารวิชาการ

เรื่องที่ ๓

คู่มือเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ

โดย

นางสาวสุมาลี จำเริญ

เลขทะเบียนวิจัยที่
สถานที่ดำเนินการ

๕๕(๒)-๐๕๑๓-๐๙๙

สำนักกฎหมาย กรมปศุสัตว์

กรุงเทพมหานคร

ระยะเวลาดำเนินการ
การเผยแพร่

มกราคม ๒๕๕๓-มกราคม ๒๕๕๕

วารสารข่าวปศุสัตว์

คำนำ

คู่มือเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ฉบับนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นโดยรวบรวมหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างความตกลงระหว่างประเทศ ประเภทต่างๆ เช่น สัญญา (contract) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ความตกลง (Agreement) เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวลงตีพิมพ์ในวารสารข่าวปศุสัตว์ ในปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒๘๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๓-ธันวาคม ๒๕๕๔ หน้า ๒๕-๒๗ และได้จัดทำเป็นคู่มือเพื่อให้มีเนื้อหาครบถ้วนสมบูรณ์และสะดวกในการใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาตามคู่มือฉบับนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนได้กำหนดเป็นแนวทางในการตรวจร่างอย่างเป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งได้ยกตัวอย่างเอกสารที่ได้ตรวจร่างเฉพาะที่มีความสำคัญมากกล่าวถึงในเนื้อหา และแนบเป็นภาคผนวกเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ยังได้แนบกฎหมายและระเบียบที่ต้องใช้ในการตรวจพิจารณาด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทำให้คู่มือฉบับนี้ เป็นคู่มือที่มีความสมบูรณ์ สามารถใช้เป็นแนวทางในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศได้ ซึ่งผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสำนักกฎหมายและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กองปศุสัตว์ต่างประเทศ จะนำไปใช้ในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ เนื่องจากขณะนี้ ผู้เขียนยังคงได้รับมอบหมายให้ตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว ฉะนั้นคู่มือฉบับนี้จะช่วยฝึกฝนให้นิติกร สำนักกฎหมาย สามารถตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศได้ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานอีกทางหนึ่ง

สารบัญ

หน้า

คำนำ..... ก
 สารบัญ..... ข

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... ๑
 ๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา..... ๒
 ๑.๓ วิธีการหรือขั้นตอนการศึกษา..... ๒
 ๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... ๒

บทที่ ๒ ประเภทของความตกลงระหว่างประเทศ

๒.๑ ความตกลงระหว่างประเทศ..... ๔
 ๒.๒ สนธิสัญญา..... ๕
 ๒.๓ หนังสือสัญญา..... ๖

บทที่ ๓ หลักการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

๓.๑ พิจารณาว่าร่างความตกลงเป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่..... ๘
 ๓.๒ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญา
 ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)
 พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่..... ๙
 ๓.๓ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศมีผลผูกพันรัฐบาลไทย
 ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและ
 การประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่..... ๑๐
 ๓.๔ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศสอดคล้องกับภารกิจกรมปศุสัตว์ตาม
 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่..... ๑๑
 ๓.๕ สรุป Flow Chart ขั้นตอนการทำงานตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ..... ๑๑

บทที่ ๔ ปัญหาอุปสรรคในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

๔.๑ ปัญหาด้านภาษาที่ใช้ในการตรวจ..... ๑๒
 ๔.๒ ปัญหาการตีความร่างความตกลง..... ๑๒

บทที่ ๕ ตัวอย่างการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

๕.๑ ร่างความตกลงระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์การอาหารและเกษตร
 แห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO)..... ๑๔
 ๕.๒ ร่างความตกลงระหว่างกรมปศุสัตว์กับสำนักงานปรมาณูระหว่างประเทศ
 (International Atomic Energy Agency : IAEA)..... ๑๕
 ๕.๓ ศัพท์ที่พบบ่อย..... ๑๕
 บรรณานุกรม..... ๑๗

ภาคผนวก ก

(๑) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘.....	๑๙
(๒) หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๖๑ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒.....	๒๖
(๓) หนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕.....	๒๗
(๔) หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕.....	๒๘
(๕) หนังสือ ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ท) ๗๕๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.....	๒๙
(๖) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔.....	๓๒

ภาคผนวก ข

(๑) SECONDMENT AGREEMENT between Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation and Thailand Department of Livestock Development.....	๔๔
(๒) MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between the Department of Livestock Development Thailand and National Institute of Animal Health, National Agriculture and Bio-Oriented Research Organization, Japan.....	๕๘
(๓) Expression of Mutual Agreement for the Twinning Brucellosis Laboratories in France and Thailand.....	๖๖
(๔) MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between the Department of Livestock Development Thailand and National Institute of Animal Health National Agriculture and Food Research Organization Japan.....	๖๘
(๕) Letter of Exchange.....	๗๑
(๖) Memorandum of Understanding between Members of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the World Organisation for Animal Health (OIE).....	๗๔
(๗) LETTER OF AGREEMENT between the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the Department of Livestock Development (DLD).....	๘๔
(๘) LETTER OF AGREEMENT between the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the Department of Livestock Development, Thailand, Livestock Economic Research Group, Bureau of Livestock Extension and Development.....	๑๐๔
(๙) IAEA Research Contract No: 15604.....	๑๑๕

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” ฉะนั้น หนังสือสัญญา ๕ ประเภท ดังต่อไปนี้ ต้องส่งให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ จึงจะดำเนินการจัดทำได้ คือ

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (Competent Authority : CA) ในด้านการศุลกากรของรัฐบาลไทย จึงมีความจำเป็นต้องมีการร่วมมือกับหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศต่างๆ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับด้านการศุลกากร เช่น องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health : OIE) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of The United Nations : FAO) หรือร่วมมือหรือทำความตกลงกับองค์การเอกชนต่างประเทศ เช่น สมาคมพิทักษ์สัตว์แห่งโลก (World Society for the Protection of Animals : WSPA) เป็นต้น การลงนามความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ต้องพิจารณาเนื้อหาความตกลงนั้นๆ ประกอบซึ่งความตกลงระหว่างประเทศจะมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) เป็นต้น ในส่วนของกรมศุลกากรนั้น ได้ลงนามความตกลงกับหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศต่างๆ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชนต่างประเทศ ในรูปแบบความตกลงที่แตกต่างกันไป ได้แก่ หนังสือแลกเปลี่ยน (Letter of Exchange) บันทึกข้อตกลง (Letter of Agreement) แถลงการณ์ (Declaration) และสัญญา (Contract) ทั้งนี้ การพิจารณาตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ มิได้พิจารณาเพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ยังต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ว่าความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐบาลไทยหรือไม่ หากมีผลผูกพันรัฐบาลไทย ก็ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ การส่งเรื่องความตกลงระหว่างประเทศให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น จะต้องถือปฏิบัติตามนัยหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และตามนัยหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ กล่าวคือ ต้องส่งร่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาให้ความเห็นก่อน แต่หากความตกลงนั้นไม่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย และเป็นความตกลงทางวิชาการก็จะต้องพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วน

ราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อตีความให้กรมปศุสัตว์สามารถลงนามความตกลงระหว่างประเทศนั้นๆ ได้

ดังนั้น การตรวจพิจารณาร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศจึงต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความว่าความตกลงนั้นมีผลผูกพันรัฐบาลไทยหรือไม่ ต้องวินิจฉัยอย่างไร และที่ยากและไม่มีนิติกรได้รับผิดชอบงานนี้เลย นอกจากผู้เขียน คือ การอ่านและตีความสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศให้เข้าใจ รู้ศัพท์ที่เป็นคำเฉพาะ ความรู้ในการใช้ภาษาอังกฤษจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด จากความยุ่งยากดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้จัดทำคู่มือเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางให้นิติกรอื่นสามารถตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงได้บ้าง และเพื่อใช้เป็นคู่มือให้กับหน่วยงานอื่นๆ ของกรมปศุสัตว์ที่เกี่ยวข้องกับการทำความตกลงกับต่างประเทศใช้ในการพิจารณาทำความตกลงกับต่างประเทศในเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งเรื่องให้สำนักกฎหมายได้ตรวจพิจารณา

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑. ศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ
๒. ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ต้องใช้ประกอบในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ
๓. ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศที่ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และร่างที่ไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
๔. ศึกษาและวิเคราะห์ศัพท์ภาษาอังกฤษสำคัญที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศ
๕. เพื่อให้สำนักกฎหมายมีคู่มือในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้นิติกรสามารถตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศได้

๑.๓ วิธีการหรือขั้นตอนการศึกษา

ผู้เขียนรวบรวมข้อมูลโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร เช่น สัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ หนังสือคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ และศึกษาความหมายของคำศัพท์จากดิกชันนารี รวมทั้งศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๗๖ เป็นต้น

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. กรมปศุสัตว์สามารถสามารถทำความตกลงกับต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการวิจัยด้านการสัตวแพทย์ เป็นประโยชน์แก่กรมปศุสัตว์ เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการวินิจฉัยว่าสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทใด กรมปศุสัตว์สามารถลงนามได้ และสัญญาและบันทึกข้อตกลงประเภทใดที่ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
๒. นิติกร สำนักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กองปศุสัตว์ต่างประเทศ สามารถใช้ตัวอย่างร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว ประกอบการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้รับมอบหมายได้

๓. กรมปศุสัตว์ มีคู่มือหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้เพิ่มพูนความรู้ด้านภาษาอังกฤษ และเทคนิคการตรวจร่างสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

บทที่ ๒

ประเภทของความตกลงระหว่างประเทศ

๒.๑ ความตกลงระหว่างประเทศ

เนื้อหาตั้งแต่บทที่ ๒ เป็นต้นไปจนจบบทที่ ๕ ผู้เขียนขอเรียกสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศว่า “ความตกลงระหว่างประเทศ” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งให้ความหมายของความตกลงระหว่างประเทศไว้ว่า ความตกลงระหว่างประเทศ คือ การแสดงเจตนาซึ่งเป็นคำเสนอ เมื่อมีคำสนองต้องตรงกันจึงเกิดเป็นความสัมพันธ์ขึ้น โดยเป็นการตกลงกันระหว่างรัฐกับรัฐ มิได้เป็นการภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือเป็นการตกลงระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน เมื่อมีการตกลงกันดังกล่าวแล้ว จึงเกิดเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

ความตกลงระหว่างประเทศแบ่งได้ ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑

(๑) TREATY สนธิสัญญา เป็นความตกลงที่มีลักษณะเป็นทางการ เดิมมักทำระหว่างประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์ หรือผู้นำชั้นสูง เพื่อแสดงความเป็นพิธีการ และความยิ่งใหญ่ เป็นตราสารสมบูรณ์แบบ นิยมทำกันระหว่างสองประเทศ แต่ก็มีข้อยกเว้น ทำกันระหว่างหลายประเทศ เช่น TREATY OF ROME

(๒) CONVENTION อนุสัญญา โดยมากทำกันระหว่างหลายประเทศที่มาประชุมกันและจัดวางบทบัญญัติเป็นข้อผูกพันขึ้นระหว่างภาคี บางทีก็จัดวางหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ๑๙๖๑ (VIENNA CONVENTION ON DIPLOMATIC RELATIONS 1969)

(๓) PROTOCOL พิธีสาร ได้แก่ ตราสารอันบรรจุไว้ซึ่งความตกลงที่มีความสำคัญรองลงมาจากสนธิสัญญาและอนุสัญญา โดยมากเป็นตราสารต่อท้าย กำหนดรายละเอียด หรือแก้ไขสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา ในบางกรณีอาจใช้เป็นการให้โอกาสภาคีที่จะเลือกได้ว่าตนต้องการจะผูกพันในระดับใด หรือ พิธีสารเพื่อเลือก (OPTIONAL PROTOCOL)

(๔) AGREEMENT ความตกลง เป็นตราสารที่นิยมทำกันเพราะมีความเรียบง่าย ลดขั้นตอนของแบบแผนพิธีการต่างๆ ลง

(๕) ARRANGEMENT ข้อตกลง มีความสำคัญรองลงมาจากความตกลง ใช้กำหนดรายละเอียดประกอบความตกลง

(๖) GENERAL ACT กรรมาสารทั่วไป มีความผูกพันทางกฎหมาย เช่น กรรมาสารทั่วไปฉบับปรับปรุงเพื่อการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี

(๗) FINAL ACT กรรมาสารสุดท้าย เป็นคำแถลงสรุปรายละเอียดตั้งแต่เริ่มต้นจนจบ การทำสนธิสัญญา หรืออนุสัญญา และอาจมีข้อแนะนำด้วย

กลุ่มที่ ๒

(๑) CHAPTER กฎบัตร ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศถือเป็นแม่บทในการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ เช่น CHAPTER OF THE UNITED NATIONS หรือกฎบัตรสหประชาชาติ กฎบัตรมีข้อผูกพันแน่นอน จึงจัดอยู่ในกลุ่มสนธิสัญญา แต่มีกฎบัตรบางอย่างไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย เช่น ATLANTIC CHAPTER ซึ่งเป็นปฏิญญาร่วมกันระหว่างอเมริกา โดยโรสเวลต์และอังกฤษโดยเชอร์ชิล แถลงนโยบายร่วมกันบางประการ โดยหวังว่าจะทำให้อนาคตของโลกดีขึ้น แต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด

(๒) PACT ตราสารหลักของกลุ่ม เช่น NATO PACT (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION PACT) เป็นตราสารร่วมมือกันบางประการของกลุ่มแอตแลนติกเหนือ

(๓) STATUE ธรรมนูญ เช่น ธรรมนูญของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรืออาจเป็นธรรมนูญก่อตั้งกลุ่มก็ได้

(๔) ARTICLES OF AGREEMENT มาตราบท เป็นตราสารก่อตั้งองค์กรแต่มีชื่อเรียกต่างออกไป เช่น ARTICLES OF AGREEMENT OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND 1944

กลุ่มที่ ๓

(๑) Aide-Mémoire บันทึกช่วยจำ

(๒) Procès-verbal บันทึกทวิภาษา เริ่มจากมีการพบปะพูดคุยจากกันก่อน ภายหลังจึงบันทึกไว้ว่าพูดกันว่าอย่างไร มีสิ่งใดที่ตกลงจะให้ผลผูกพันกัน

(๓) Memorandum บันทึก

(๔) Memorandum of Understanding บันทึกความเข้าใจ

(๕) Communiqué แถลงการณ์

กลุ่มที่ ๔

(๑) MODUS VIVENDI โมดัส วิเวนดิ หมายถึงความตกลงชั่วคราว ทำไว้เพราะอาจมีการเปลี่ยนแปลงในภายหน้าได้

(๒) DECLARATION ปฏิญญา มี ๓ ความหมาย

ประเภทที่ ๑ ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อผูกพัน เช่น ปฏิญญากรุงปารีส ค.ศ. ๑๘๕๖ (DECLARATION OF PARIS 1856)

ประเภทที่ ๒ ปฏิญญาฝ่ายเดียว เช่น ปฏิญญาประกาศสงคราม (DECLARATION OF WAR)

ประเภทที่ ๓ ปฏิญญาซึ่งแถลงให้ทราบถึงเจตนา ความเห็นในบางเรื่อง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS)

ทั้งนี้ ความตกลงระหว่างประเทศที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณาส่วนมาเป็นบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ความตกลง (Agreement, Letter of Agreement) และหนังสือแลกเปลี่ยน (Letter of Exchange)

๒.๒ สนธิสัญญา

ความตกลงระหว่างประเทศที่ผู้เขียนต้องยกมาอธิบายคือ “สนธิสัญญา” ซึ่งจะเชื่อมโยงไปยัง “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวอธิบาย ความหมายของสนธิสัญญาโดยละเอียด

สนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) ได้ให้คำนิยามของคำว่าสนธิสัญญาไว้ใน มาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ว่า “สนธิสัญญา” หมายความว่า ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับเข้าด้วยกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร (“Treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation)

จากคำนิยามดังกล่าวจึงแยกองค์ประกอบของสนธิสัญญาได้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) เป็นความตกลงระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาเป็นการกระทำทางกฎหมายที่ทำตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสนธิสัญญาระหว่างภาคีของสนธิสัญญา โดยปกติคือ รัฐ แต่องค์การระหว่างประเทศก็มีความสามารถเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาได้เช่นกัน ตามมาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations 1986) กำหนดคำนิยามไว้ว่า “สนธิสัญญา” หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร อยู่ในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

(i) ระหว่างรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐกับองค์การระหว่างประเทศองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การ

(ii) ระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

(“Treaty” means an international agreement governed by international law and concluded in written form :

(i) between one or more States and one or more international organizations;

or

(ii) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation)

(๒) ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร

สนธิสัญญาทุกฉบับจะต้องทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นด้วยวาจา (Accord Verbal, Verbal Agreement) จึงมิใช่สนธิสัญญา

(๓) ระหว่างรัฐต่างๆ

สนธิสัญญาต้องเป็นความตกลงระหว่างรัฐเท่านั้น มิใช่ความตกลงที่รัฐทำกับเอกชน อย่างไรก็ตาม องค์การระหว่างประเทศก็มีความสามารถเป็นภาคีของสนธิสัญญาได้ ดังนั้น สนธิสัญญาจึงไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นความตกลงระหว่างประเทศหรือระหว่างรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วมเป็นภาคีด้วย โดยอาจเป็นการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

๔. อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้น ความสมบูรณ์ของสนธิสัญญา การมีผลใช้บังคับ ผลทางกฎหมาย และการสิ้นสุด ต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๒.๓ หนังสือสัญญา

“หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มีความหมายเช่นเดียวกันกับ “สนธิสัญญา” ตามมาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) และตามมาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖ (Vienna Convention on the

Law of Treaties between States and International Organizations 1986) จึงมีรูปแบบของความตกลงต่างๆ ที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) กฎบัตร (chapter) ปฏิญญา (declaration) ธรรมนูญ (statute) กรรมสาร (act) บันทึกแลกเปลี่ยน (exchange of notes) บันทึกความตกลง (memorandum of agreement) เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวอธิบายมาแล้วข้างต้น

บทที่ ๓

หลักการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวอธิบายมาแล้วในบทที่ ๒ เกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ สนธิสัญญา และหนังสือสัญญา ในบทนี้จึงขอกกล่าวถึงขั้นตอนการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์จากประสบการณ์ทำงานในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ จนเกิดเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ อย่างมีระบบ เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ก่อนที่จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ ผู้เขียนขอกกล่าวถึงภาพรวมกระบวนการทำงานในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งกรอบเวลาในการทำงาน โดยมีขั้นตอนในการทำงาน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เริ่มตั้งแต่ได้รับมอบหมายงาน (ปัจจุบันนี้ผู้เขียนเป็นผู้พิจารณาร่างความตกลงระหว่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว) เมื่อได้รับมอบหมายงานแล้วให้อ่านบันทึกข้อความแล้วอ่านร่างความตกลง ซึ่งมีจำนวนหน้าแตกต่างกันไป การอ่านร่างความตกลงรอบแรกให้อ่านโดย scan reading รอบสองให้อ่านลงรายละเอียดที่สำคัญ รอบสามให้อ่านประเด็นที่เป็นปัญหาหรือคาดว่าจะมีปัญหา ต้องเข้าใจร่างความตกลงอย่างกระจ่างแจ้ง หากข้อมูลยังไม่ชัดเจนหรือไม่เพียงพอให้หน่วยงานต้นเรื่องชี้แจงเพิ่มเติม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการให้หน่วยงานต้นเรื่องชี้แจงเพิ่มเติมนั้นควรทำเป็นหนังสืออย่างเป็นทางการภายใน ๑ วันนับแต่ได้รับเรื่อง ควรให้ชี้แจงโดยทันที มิใช่เก็บเรื่องไว้หลายวันแล้วค่อยหนังสือถามไปที่หลัง จะส่งผลให้เรื่องล่าช้ามีลักษณะเป็นการตองเรื่องไว้

ขั้นตอนที่สอง นำข้อมูลมาวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทั้งสี่หลักเกณฑ์ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ขั้นตอนที่สาม สรุปเรื่องเสนอกรมปศุสัตว์เพื่อลงนามความตกลงระหว่างประเทศ กรณีความตกลงดังกล่าวไม่มีผลผูกพันรัฐบาลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ หรือเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรณีที่ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐบาล

การทำงานตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว ใช้เวลา ๓ วันทำการ หากร่างความตกลงมีความซับซ้อน หรือต้องอ่านเอกสารภาษาอังกฤษจำนวนมากให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน ๕ วันทำการ ทั้งนี้ การดำเนินการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ ผู้เขียนสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเพียงอ่านร่างความตกลงแบบ scan reading ก็สามารถทราบได้ว่าร่างความตกลงดังกล่าวกรมปศุสัตว์มีอำนาจลงนามได้ หรือต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยผู้เขียนได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างความตกลงระหว่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ มี ๔ หลักเกณฑ์ ดังนี้

๓.๑ พิจารณาว่าร่างความตกลงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่

ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ”

“หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มีความหมายเช่นเดียวกันคำว่า “สนธิสัญญา” ตามมาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) และตามมาตรา ๒ ข้อ ๑ (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations 1986) กล่าวคือ เป็นความตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง หากเป็นความตกลงระหว่างรัฐกับเอกชน หรือกับองค์การเอกชนต่างประเทศ ความตกลงดังกล่าวไม่เป็นสนธิสัญญา ตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทาน ลักษณะของสัญญาสัมปทานเป็นความตกลงที่รัฐทำกับเอกชน แม้รัฐต้องผูกพันตามสัญญา แต่ก็มีใช้ความผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นความผูกพันภายใต้กฎหมายภายในของรัฐนั้นเองหรือผูกพันภายใต้กฎหมายภายในของรัฐอื่น ตามแต่จะได้มีการตกลงกันไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีฉันทันก็เป็นไปตามหลักกฎหมายขัดกันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ความผูกพันตามสัญญาสัมปทานจึงมิใช่ความผูกพันตามสนธิสัญญา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ อีกตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ การลงนามร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ (UNIVERSIAL DECLARATION ON ANIMAL WELFARE : UDAW) ระหว่างกรมปศุสัตว์ กับ สมาคมพิทักษ์สัตว์แห่งโลก (World Society for the Protection of Animals : WSPA) เป็นการลงนามระหว่างรัฐกับองค์การเอกชนต่างประเทศ จึงไม่เป็นสนธิสัญญา เมื่อไม่เป็นสนธิสัญญาจึงไม่เป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔

หากร่างความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นการลงนามระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเป็นสนธิสัญญา และเป็นหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่งแล้ว จึงมาพิจารณาหลักเกณฑ์การพิจารณาต่อไป

๓.๒ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่

ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันทางการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความดังกล่าว”

จากมาตรา ๑๙๐ วรรคสองดังกล่าว หากร่างความตกลงระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญา อย่างไม่อย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ จะต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันทางการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

หากร่างความตกลงระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง แต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ให้พิจารณาหลักเกณฑ์ต่อไป

๓.๓ พิจารณาร่างความตกลงระหว่างประเทศมีผลผูกพันรัฐบาลไทย ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ (ภาคผนวก ก.๑) กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การจัดทำความตกลงกับต่างประเทศที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อรัฐบาลไทยเป็นกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๖๑ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ (ภาคผนวก ก.๒) หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศมีผลผูกพันรัฐบาลไทยหรือไม่ ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระในความตกลงโดยละเอียด หากมีข้อบ่งชี้ที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยให้ใช้ศาลต่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการต่างประเทศ กำหนดให้ผูกพันงบประมาณของหน่วยงานโดยมิได้ตั้งงบประมาณไว้ แต่หากถึงขนาดผูกพันงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมเข้าตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒.๒ หากเป็นความตกลงระหว่างประเทศก็ต้องยึดถือหลักปฏิบัติในฐานะที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศ ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ก่อนที่หน่วยงานต้นสังกัดจะส่งความตกลงระหว่างประเทศให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ต้องส่งความตกลงดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามนัยหนังสือที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ (ภาคผนวก ก.๓) และตามนัยหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ (ภาคผนวก ก.๔) เมื่อกระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาให้ความเห็นมาแล้ว จึงจัดทำหนังสือเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามรูปแบบ (template) ในระบบ CAPNET (ภาคผนวก ก.๕) โดยจัดทำหนังสือไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือดังกล่าวต้องระบุความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศในการตรวจพิจารณาร่างความตกลงด้วย นอกจากนี้ ในข้อเสนอของส่วนราชการต้องระบุข้อเสนอข้อแรกว่าขอความเห็นชอบในการลงนามความตกลงระหว่างประเทศ ข้อสองต้องระบุว่าให้บุคคลใดลงนามความตกลง หากบุคคลที่จะลงนามฝ่ายไทยมิใช่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็จะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้กับผู้ลงนามไปในคราวเดียวกัน

แต่หากความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ไม่มีข้อบ่งชี้ที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐ หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ กรมปศุสัตว์หน่วยงานต้นสังกัดเจ้าของเรื่องที่มีฐานะเป็นกรมซึ่ง

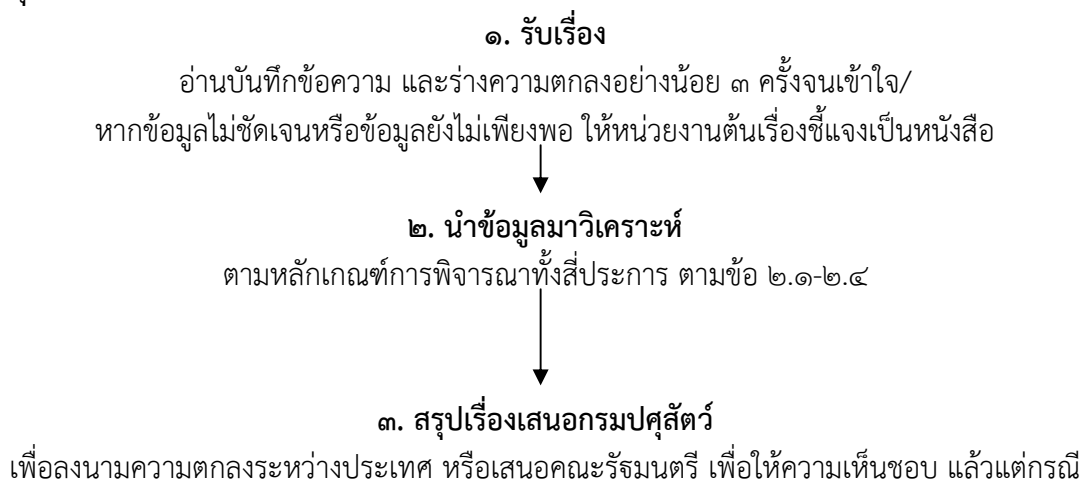
เป็นนิติบุคคลนั้น สามารถลงนามจัดทำความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้หรือไม่อย่างไรนั้น ให้พิจารณาหลักเกณฑ์ในข้อต่อไป

๓.๔ พิจารณาว่าความตกลงระหว่างประเทศสอดคล้องกับภารกิจของกรมปศุสัตว์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่

การทำความตกลงระหว่างประเทศ ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลไทยกับหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งไม่มีข้อบทที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐ แต่เป็นความร่วมมือในระดับหน่วยงานเป็นเรื่องการปฏิบัติการ และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เช่น ความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ การแลกเปลี่ยนการเยือน บุคลากร เป็นต้น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น กรณีกรมปศุสัตว์ทำความตกลงระหว่างประเทศกับหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ต้องพิจารณาว่าร่างความตกลงดังกล่าวสอดคล้องกับภารกิจกรมปศุสัตว์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ (ภาคผนวก ก.๖) หรือไม่ ตัวอย่างเช่น Secondment Agreement ระหว่าง Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation : CSIRO) กับ กรมปศุสัตว์ (ภาคผนวก ข.๑) การลงนามดังกล่าวมีผลผูกพันเพียงกรมปศุสัตว์ต้องอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่เจ้าหน้าที่จาก CSIRO เพื่อให้สามารถฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้ด้านการพัฒนา recombinant vaccine แก่เจ้าหน้าที่สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์ โดยมีผลผูกพันงบประมาณระยะสั้นในโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการด้านการพัฒนา recombinant vaccine โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตวัคซีนจำหน่าย อีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น Memorandum of Understanding ระหว่าง กรมปศุสัตว์ กับ National Institute of Animal Health ประเทศญี่ปุ่น (ภาคผนวก ข.๒) เพื่อดำเนินโครงการ “Epidemiological Research Collaboration on Avian Influenza and Zoonotic Disease in Thailand and Neighbouring Countries” ซึ่งเป็นความตกลงทางวิชาการเกี่ยวกับเชื้อไวรัสต่างๆ เป็นความตกลงทางวิชาการด้านการสัตวแพทย์ อยู่ในภารกิจกรมปศุสัตว์ เป็นต้น

ดังนั้น หากร่างความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวไม่มีข้อบทที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐหรือไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับภารกิจของกรมปศุสัตว์ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ย่อมอยู่ในอำนาจของกรมปศุสัตว์ที่จะลงนามความตกลงดังกล่าวได้

๓.๕ สรุป Flow Chart ขั้นตอนการทำงานตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ



บทที่ ๔

ปัญหาอุปสรรคในการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

๔.๑ ปัญหาด้านภาษาที่ใช้ในการตรวจ

ความตกลงระหว่างประเทศที่ผ่านการตรวจพิจารณาที่ผู้เขียนได้ตรวจพิจารณาทั้งหมดเป็นภาษาอังกฤษ ผู้ตรวจร่างต้องมีความรู้ภาษาอังกฤษในระดับพอใช้ ระดับดี ถึงระดับดีมาก ซึ่งความตกลงแต่ละประเภทจะมีความยากง่าย ความซับซ้อน และความยาวของเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันไป จากข้อจำกัดด้านภาษาที่ใช้ในการตรวจดังกล่าว ทำให้การตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศมีนิติกรผู้รับผิดชอบอยู่เพียงไม่กี่คน และในภายหลังเหลือเพียงผู้เขียนเพียงผู้เดียวที่สามารถตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศได้ จึงจำเป็นต้องจัดทำคู่มือให้นิติกรอื่นใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้สามารถฝึกฝนตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศได้

๔.๒ ปัญหาการตีความร่างความตกลง

การพิจารณาตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ ผู้เขียนได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ ๔ ขั้นตอน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๓ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ ๑ พิจารณาว่าร่างความตกลงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่

ขั้นตอนที่ ๒ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่

ขั้นตอนที่ ๓ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศมีผลผูกพันรัฐบาลไทย ตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

ขั้นตอนที่ ๔ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศสอดคล้องกับภารกิจของกรมปศุสัตว์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่

การพิจารณาทั้งสี่ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นต้องใช้หลักการตีความ โดยในขั้นตอนแรกต้องพิจารณาตีความว่าร่างความตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งต้องเทียบเคียงกับ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งไม่มีความยุ่งยากในการตีความ

เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนที่สอง ต้องตีความว่าร่างความตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาอย่างไรอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งค่อนข้างมีปัญหาในการตีความเนื่องจากกฎหมายกำหนดความหมายลักษณะกว้าง และโดยหลักแล้ว ต้องตีความให้ได้ว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาอย่างไรอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง เนื่องจากหากเข้าหลักเกณฑ์เป็นหนังสือสัญญาอย่างไรอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ก็ต้องส่งเรื่องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และไม่ต้องพิจารณาขั้นตอนที่สามและสี่ต่อไป

หากตีความแล้วร่างความตกลงไม่เป็นหนังสือสัญญาอย่างไรอย่างใดตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองแล้ว จึงมาพิจารณาในขั้นตอนที่สามว่า ความตกลงระหว่างประเทศมีผลผูกพันรัฐบาลไทยหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณา ๒ หลักเกณฑ์ คือ มีข้อบทที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หากเข้าหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง ก็ไม่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย หลังจากนั้นมาพิจารณาขั้นตอนที่สี่

ควบคู่ไปกับขั้นตอนที่สาม คือ พิจารณาว่าร่างความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวสอดคล้องกับภารกิจของกรมปศุสัตว์ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ (เดิมพิจารณาตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙) ร่างความตกลงระหว่างประเทศส่วนมากที่ผู้เขียนตรวจไม่มีข้อบ่งชี้ที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐ แต่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น Expression of Mutual Agreement for the Twinning Brucellosis Laboratories in France and Thailand เป็นการลงนามระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลฝรั่งเศส องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ และกรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลไทย (ภาคผนวก ข.๓) Memorandum of Understanding ระหว่างกรมปศุสัตว์ กับ National Institute of Animal Health ประเทศญี่ปุ่น เป็นความตกลงด้านความร่วมมือทางวิชาการ (ภาคผนวก ข.๔) เป็นต้น ส่วนร่างความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ตัวอย่างเช่น การลงนามหนังสือแลกเปลี่ยน (Letter of Exchange) ระหว่างกรมปศุสัตว์ กับ องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ เพื่อจัดตั้งสำนักงานย่อยประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (OIE Sub-Regional Representation for South East Asia) (ภาคผนวก ข.๕) Memorandum of Understanding between Members of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the World Organisation for Animal Health (OIE) (ภาคผนวก ข.๖) ประเทศไทยในฐานะภาคีของอาเซียนต้องมีผลผูกพันตามเงื่อนไขที่กำหนดในบันทึกความเข้าใจด้วย จึงเป็นกรณีที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าทั้งสองร่างความตกลงดังกล่าวข้างต้นที่ต้องเสนอลูกคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น มิได้มีผลผูกพันเฉพาะแต่กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลไทยเท่านั้น แต่มีผลผูกพันในระดับรัฐต่อรัฐ จึงเป็นกรณีที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยอย่างเห็นได้ชัด จึงต้องเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

บทที่ ๕

ตัวอย่างการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศ

ร่างความตกลงระหว่างประเทศที่ผู้เขียนนำมายกตัวอย่างไว้ในบทนี้ เป็นความตกลงที่มีการลงนามเป็นประจำซึ่งมีรูปแบบเดียวกันเป็นแบบฟอร์มมาตรฐาน โดยนำมาพิจารณาเพียง ๒ ตัวอย่าง

๕.๑ ร่างความตกลงระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) (ภาคผนวก ข.๗)

กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินโครงการพัฒนาหน่วยฝึกอบรมนายสัตวแพทย์นักระบาดวิทยาภาคสนาม ต่อเนื่อง (Field Epidemiology Training Program for Veterinarian, FETPV) มาเป็นระยะเวลานานหลายปีต่อเนื่องกัน โดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินมาใช้ในการดำเนินโครงการทั้งหมดจาก FAO ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ให้ทุนในลักษณะให้เปล่า แต่ต้องลงนามในเอกสารความตกลง (Letter of Agreement) ตามรูปแบบที่ FAO กำหนด ซึ่งเป็นแบบฟอร์มมาตรฐาน ดังนั้น ในการดำเนินโครงการ FETPV แต่ละปี กรมปศุสัตว์จึงต้องลงนาม Letter of Agreement ทุกครั้ง เพื่อรับการสนับสนุนด้านการเงินจาก FAO มาใช้ในการดำเนินโครงการ FETPV ทั้งนี้ ใน Letter of Agreement ข้อ ๗ การระงับข้อพิพาท (Settlement of Disputes) กำหนดเงื่อนไขไว้ ๓ ขั้นตอน ตาม a-c โดยในข้อ a กำหนดให้การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความและการปฏิบัติตามความตกลงนี้ ให้ทั้งสองฝ่ายเจรจาให้ได้ข้อยุติ หรือโดยวิธีอื่นโดยการไกล่เกลี่ย โดยให้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเพียงหนึ่งคน การไกล่เกลี่ยให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (The Conciliation Rules of the United Nations Commission on International Trade Law) ในข้อ b กำหนดให้กรณีไม่สามารถระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยได้ ให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการตามหลักเกณฑ์การอนุญาโตตุลาการของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (The Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law) โดยทั้งสองฝ่ายต้องผูกพันตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและคำชี้ขาดดังกล่าวเป็นที่สุด และในข้อ c กำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและการอนุญาโตตุลาการและภาษาที่ใช้ ทั้งนี้ เงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทดังกล่าวมีผลผูกพันกรมปศุสัตว์ให้ต้องระงับข้อพิพาทตามเงื่อนไขที่ FAO กำหนด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหากเกิดข้อพิพาทขึ้นย่อมมีผลผูกพันในระดับรัฐบาล ดังนั้น โดยหลักการแล้วการตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศผู้เขียนต้องตัดการระงับข้อพิพาทที่ให้ใช้อนุญาโตตุลาการหรือศาลต่างประเทศออก เหลือเพียงการเจรจาเท่านั้น แต่เนื่องจากการลงนาม Letter of Agreement กับ FAO เพื่อดำเนินโครงการ FETPV ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว มีการลงนามความตกลงดังกล่าวทุกปี อีกทั้งเงินที่ FAO ให้เป็นการให้เปล่าและเป็นประโยชน์กับกรมปศุสัตว์เป็นอย่างมาก อีกทั้งการดำเนินการโครงการ FETPV ไม่เคยมีข้อพิพาทเกิดขึ้น กรมปศุสัตว์สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดใน Letter of Agreement ได้ จึงต้องตีความว่า Letter of Agreement ไม่มีผลผูกพันระดับรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกรมปศุสัตว์

นอกจากนี้ เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ FAO ให้การสนับสนุนด้านการเงินกับกรมปศุสัตว์เพื่อสำรวจตลาดผลิตภัณฑ์นม ภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาธุรกิจโคนมขนาดเล็ก ระหว่างกรมปศุสัตว์กับ FAO ทั้งนี้ การให้เงินเพื่อมาใช้ในการสำรวจตลาดผลิตภัณฑ์นม กรมปศุสัตว์ต้องลงนาม Letter of Agreement (ภาคผนวก ข.๘) เช่นเดียวกับการดำเนินโครงการ FETPV เอกสารเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานของ FAO อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการให้เปล่า การดำเนินงานตามโครงการสอดคล้องกับภารกิจกรมปศุสัตว์ และกรมปศุสัตว์ได้ลงนามความตกลงในลักษณะดังกล่าวกับ FAO มาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องมา

หลายปีแล้ว จึงต้องตีความว่า Letter of Agreement ไม่มีผลผูกพันระดับรัฐบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกรมปศุสัตว์

๕.๒ ร่างความตกลงระหว่างกรมปศุสัตว์กับสำนักงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA) (ภาคผนวก ข.๙)

กรมปศุสัตว์ได้ลงนามความตกลงกับ IAEA ตามสัญญาเลขที่ ๑๕๖๐๔/RO (IAEA Research Contract No : 15604) ซึ่งให้การสนับสนุนโครงการวิจัย “Development of screening method for detection of the presence of multi-residues of antimicrobial substances” ภายใต้แผนงานของ IAEA โครงการ “Development of radiometric and allied analytical method to strengthen national residue control programs for antibiotic and anthelmintic veterinary drug residues” โดยมีระยะเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ – ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งต่อมากรมปศุสัตว์ได้ส่งข้อเสนอขอต่อสัญญาโครงการ และต่อมาในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ กรมปศุสัตว์ได้ลงนามสัญญาต่อโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๗ กำหนดให้การระงับข้อพิพาท (Settlement of Disputes) ที่เกิดจากการตีความหรือการดำเนินการตามสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถยุติข้อขัดแย้งได้ ให้เสนออนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ของ UNCITRAL Arbitration Rules โดยมีอนุญาโตตุลาการเพียงหนึ่งคน สถานที่ดำเนินการอนุญาโตตุลาการ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และให้ใช้ภาษาอังกฤษ คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุด ผูกพันทุกฝ่าย จากเงื่อนไขดังกล่าวหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมมีผลผูกพันระดับรัฐบาล แต่เนื่องจากได้มีการลงนามความตกลงดังกล่าวมาก่อนแล้ว เมื่อผู้เขียนได้มาพิจารณาข้อเสนอต่อโครงการเพื่อขยายเวลาในการดำเนินโครงการต่อไปอีก ๑ ปี จึงต้องอนุมานตีความว่าไม่มีผลผูกพันระดับรัฐบาล เนื่องจากกรมปศุสัตว์ได้ดำเนินโครงการและลงนามสัญญาดังกล่าวมาแล้ว แต่หากผู้เขียนได้พิจารณามาตั้งแต่ต้นหรือเป็นโครงการใหม่ ผู้เขียนต้องหยิบยกประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาและต้องตีความว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีผลผูกพันในระดับรัฐบาล

๕.๓ ศัพท์ที่พบบ่อย

การตรวจร่างความตกลงระหว่างประเทศมีคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่หลากหลาย แต่ที่พบบ่อยและจำเป็นต้องทราบอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอนำมากล่าวถึงเพียงบางคำ ดังนี้

- Recognizing แปลว่า ตระหนัก มักเขียนไว้ในหน้าแรกของความตกลงเพื่อเน้นย้ำว่าทุกฝ่ายให้ความสำคัญอย่างไร

- Definitions and Interpretations แปลว่า คำนิยามและการตีความซึ่งอยู่ในส่วนแรกของความตกลง มักพบในความตกลงที่มีศัพท์เฉพาะ หรือมีตัวย่อมาก จึงต้องกำหนดคำนิยามให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน

- purpose แปลว่า วัตถุประสงค์ ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์ของบันทึกความตกลง (Purpose of this Memorandum of Understanding)

- obligation แปลว่า หน้าที่ ในที่นี้คือหน้าที่ของคู่สัญญา (มิได้แปลตรงตัวว่าหนี้ หน้าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

- revision, modification and amendment แปลว่า การทบทวน เปลี่ยนแปลง แก้ไข ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดไว้ในความตกลง

- confidentiality ในความตกลง แปลว่า การรักษาความลับ ซึ่งจะกำหนดว่าคู่กรณีต้องปฏิบัติอย่างไรในการรักษาความลับ (to observe the confidentiality and secrecy of documents and information)

- settlement of disputes แปลว่า การระงับข้อพิพาท ซึ่งจำเป็นต้องระบุไว้ในความตกลง
- effective date แปลว่า วันที่ความตกลงมีผลใช้บังคับ ถ้าเป็นกริยาใช้ enter into force หรือ to be effective on หรือ come into effect on เป็นต้น
 - terminate แปลว่า บอกลเลิกความตกลง
 - mutual แปลว่า ร่วมกัน ตัวอย่างเช่น mutual agreement ความตกลงร่วมกัน หรือ mutually agree มีความเห็นพ้องกัน เป็นต้น
 - duplicate แปลว่า สำเนา มักพบในย่อหน้าสุดท้ายที่เขียนว่า “Done in duplicate at On this..... day of in the year in the English language.” แปลว่า สัญญานี้ทำขึ้นเป็นสองฉบับในวันที่... ปี... เป็นภาษาอังกฤษ”
 - prejudice แปลว่า มีอคติ ทำให้เสียเปรียบ ในสัญญาหรือความตกลง มักอยู่ในรูปปฏิเสธ เช่น “...shall not prejudice the rights and obligations arising from or based on this Memorandum of Understanding...” แปลว่า ...ไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามบันทึกความตกลง...
 - implementation แปลว่า การบังคับใช้ การดำเนินการ ตัวอย่างเช่น “...during the period of the implementation of this Memorandum of Understanding...” แปลว่า ในระหว่างดำเนินการตามบันทึกความตกลง

บรรณานุกรม

การต่างประเทศ, กระทรวง. กรมสนธิสัญญา. คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ. ม.ป.ท. ,๒๕๔๗.

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.

นพนิธิ สุริยะ. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา เล่ม ๑. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔.

สุมาลี จำเริญ. เทคนิคการตรวจร่างสัญญาและบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ. วารสารข่าวปศุสัตว์ ๓๔, ๒๘๒ (ธันวาคม ๒๕๕๓-มกราคม ๒๕๕๔) ๒๕-๒๗.